



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 7

CAUSA N° CAF 12058/2026: “FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA Y OTROS c/ CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA – CÁMARA DE DIPUTADOS – EX LEG 72/S/25 s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA”

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I.- El 19/03/26, se presentan la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Red Universitaria por la Crisis Climática, el Centro de Estudios de Políticas Ambientales, la Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas y la Fundación Greenpeace Argentina y solicitan que se disponga una medida cautelar autónoma, contra el Congreso de la Nación, a fin de garantizar la participación oral de la totalidad de los inscriptos en las audiencias públicas convocadas a los efectos de recibir opiniones respecto del expediente n° 0072-S-2025, relativo al “*PROYECTO DE LEY EN REVISIÓN POR EL CUAL SE MODIFICA LA LEY 26639, DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS GLACIARES Y DEL AMBIENTE PERIGLACIAL*”, en condiciones de igualdad y conforme a las reglas originalmente establecidas.

En función de ello, piden la readecuación del cronograma de audiencias previsto para el 25 y 26 de marzo del corriente, por medio del cual se amplíe o se realicen jornadas adicionales, así como la adopción de todas las medidas organizativas necesarias para permitir la participación oral y efectiva de las personas inscriptas.

Requieren que la demandada se abstenga de implementar mecanismos que sustituyan o restrinjan la participación oral —como su reemplazo por presentaciones en formato audiovisual o el envío de un video a la plataforma *YouTube*— por resultar incompatible con los estándares más elementales de participación pública.

También pretenden la designación de veedores judiciales que supervisen el desarrollo de la audiencia con el objeto



de que se respeten los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú.

Subsidiariamente, para el caso de no poder garantizarse de modo inmediato el derecho de participación en condiciones adecuadas, solicitan el dictado de una medida cautelar de no innovar que disponga la suspensión del trámite parlamentario y del debate en el recinto del mencionado proyecto de ley, hasta tanto se respete el principio de oralidad y la participación social integral.

Aclaran que la medida se interpone de manera previa a la acción de fondo, por la que pretenden: *i)* la declaración de nulidad de la comunicación y decisión adoptada por los Presidentes de las Comisiones de Recursos Naturales y Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que pretenden suplantar la participación oral —presencial o virtual sincrónica en la audiencia pública— por una modalidad asincrónica, a través del envío de un video en *YouTube* ; *ii)* la nulidad de cualquier intento de sustituir la instancia oral, a todo acto que, directa o indirectamente, afecte el pleno ejercicio del derecho a la participación; y *iii)* la nulidad de toda irregularidad o vicio que acontezca durante la audiencia pública. Todo ello, a los fines de garantizar el respeto a la participación pública.

Exponen que, el 15/12/25, el Presidente de la Nación envió a la Cámara de Senadores el proyecto de ley que busca modificar la ley 26.639, de Presupuestos Mínimos para la preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, para que fuera debatido en sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación. Explican que este proyecto pretende modificar sustancialmente 7 artículos del texto original y que obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores, sin que hubiera habido un proceso participativo.

Manifiestan que las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano y de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, en los términos del artículo 114bis de su Reglamento y conforme lo acordado en la reunión realizada el día 04 de marzo de 2026, han convocado a Audiencia Pública a los efectos de recibir opiniones respecto del proyecto de ley mencionado.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

Señalan que las audiencias se realizarán el 25/03/26, con aquellos inscriptos que expondrán de manera presencial, y el 26/03/26, cuya participación será de manera virtual.

Afirman que el plazo de inscripción venció el pasado 20 de marzo del corriente.

Relatan que, según el Plan de Trabajo de la audiencia pública sobre Ley de Glaciares, se debía garantizar una participación pública, abierta, inclusiva y federal, conforme lo dispuesto por el artículo 7° del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Audiencia Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado por la Ley 27.566, y que, para hacer uso de la palabra, bastaba con la inscripción.

Indican que el Reglamento de Audiencia Pública establece que se regirán por los principios de publicidad, transparencia, oralidad, informalismo, participación y economía procesal; que la Comisión podrá disponer mecanismos presenciales, virtuales o mixtos para la reunión, en función de los límites de los físicos disponibles y a los fines de garantizar la mayor participación posible; que las intervenciones en las audiencias se realizan oralmente y no podrá excederse de 5 minutos y que podrán disponerse presentaciones por escrito.

Aclaran que, para la audiencia por la cual demanda, se inscribieron 50.000 personas y que resulta crucial garantizar que todos puedan participar efectivamente, eludiendo limitaciones arbitrarias y contrarias a nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante, sostiene que, la Cámara de Diputados comunicó “*‘nueva forma de participación en la audiencia pública’ que consiste en grabar un video en youtube*”. Agrega que la audiencia se realizará durante dos días y que se prevé su extensión.

Explican que, con el esquema relatado, “*ni siquiera el 0,5% de las personas inscriptas tendrá derecho a participar*”.

Manifiestan que los presidentes de las comisiones convocantes remitieron una nota estableciendo criterios adicionales de participación, entre los cuales se destacan: i) la posibilidad de



remitir ponencias escritas; ii) la incorporación de una nueva modalidad consistente en el envío de videos de hasta cinco minutos de duración; y iii) la invitación a participar oralmente en las audiencias únicamente a quienes se encuentren entre los primeros inscriptos de cada jurisdicción provincial.

Se quejan de que las modificaciones relatadas introducen modificaciones que no estaban contempladas en la reglamentación original de manera ilegal afectando las expectativas legítimas de quienes se inscribieron bajo las condiciones inicialmente establecidas.

Fundan su legitimación en la calidad que ostentan, en la problemática ambiental, en la ley 25.675, en lo dispuesto en los arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia debatida.

Alegan que la verosimilitud de su derecho se constata en la ilegalidad del accionar de la Comisión, dado que su conducta cercena y restringe la participación social de miles de personas, mediante la grabación de un video. Se agravia de que ello desvirtúa la participación ciudadana, vaciándola de contenido y legitima *“una decisión vertical adoptada con anterioridad degradando así la democracia ambiental”*.

Sostienen que la convocatoria a la audiencia y la participación en la misma implica el cumplimiento del debido proceso adjetivo y que los actos que cuestiona fueron decididos en abierta contradicción a las normas constitucionales y legales que garantizan el derecho a la participación ciudadana y a la protección de un ambiente sano y sustentable. Cita jurisprudencia, doctrina y las normas aplicables en la materia que avalan su postura.

Señala que la medida tiene carácter conservativo, toda vez que el objetivo último es mantener el *statu quo* de una relación jurídica mientras se dirime la cuestión de fondo.

Por su parte, arguye que resulta fundamental la designación de veedores judiciales que asistan a la audiencia pública





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

a efectos de constatar cualquier irregularidad en el proceso participativo y que idéntico control se lleve a cabo durante la audiencia virtual.

Afirma que, el peligro en la demora, se verifica en la proximidad de la fecha en la que se llevarán a cabo las audiencias; en que no se ha convocado a complementarias a efectos de satisfacer la participación ciudadana integral e inclusiva y en la lesión al derecho de participación social y libertad de expresión.

Dada la ausencia de contenido patrimonial en el perjuicio invocado, ofrece —como contracautela— una caución juratoria.

Por otro lado, alega que la medida no afecta al interés público, sino que tiende a resguardarlo.

Por último, ofrece prueba y funda en derecho.

II.- Por su parte, en el otrosí, Damián Verzeñassi, Carla Cáceres y Faustino José Esquivel, junto con su letrado patrocinante y en su carácter de miembros de asambleas ciudadanas socioambientales de las provincias de Santa Fe, Mendoza y San Juan, adhieren en todos sus términos a la medida cautelar planteada.

III.- Teniendo en cuenta que el 20/03/2026 a las 11.59 hs. fue remitida la causa al Sr. Fiscal Federal, sin que a la fecha se haya expedido, corresponde declarar la competencia de este Tribunal con citación fiscal, quedando las actuaciones en estado de resolver la medida cautelar peticionada.

IV.- Como cuestión liminar, cabe precisar que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de los tribunales federales, la procedencia de medidas de la índole de la requerida, queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables, a saber, la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora, ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal, a los que debe unirse un tercero, establecido de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el art. 199 del citado texto adjetivo (Fallos: 331:108; 323:337; 317:978, entre otros y CCAFed., Sala II, *in re*: “Irurzum”, sentencia del 23/02/82 y Sala IV, *in re*: “Adidas Arg. SA”, del 24/11/98, entre muchas otras).



A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han agregado que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y —viceversa— cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable el rigor del *fumus* se puede atenuar (CCAFed., Sala II, *in re*: “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, sentencia del 14/10/85; Sala III, *in re*: “Gibaut Hermanos”, sentencia del 08/09/83; “Unión de Usuarios y Consumidores”, del 18/02/08, Sala V, *in re*: “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, sentencia del 08/11/96, Sala I, *in re*: “Y.P.F. S.A.”, del 16/10/07, entre muchos otros).

También se ha señalado que, en los litigios contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos establecidos en general en el art. 230 del Código Procesal se requiere, como requisito específico que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia (CCAFed., Sala IV, *in re*: “Banco Comercial del Norte SA y otro c/ Banco Central s/ Apelación resolución 582/91”, sentencia del 09/10/92).

A su vez, cuando —como en autos— se solicita una medida cautelar innovativa o anticipatoria, que constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al tiempo de su dictado y configura —en consecuencia— un anticipo de jurisdicción favorable, se exige mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (conf. C.S.J.N., Fallos 325:2347; 326:2261; 326:3729; 327:2490, etc.; CNACAF, Sala III, “Garibotti Mónica Alejandra c/ EN- Dto 220/09- M° Salud s/ medida cautelar (autónoma)”, sent. del 31/8/09; “CPACF- INC MED (2-III-11) c/ BCRA- Comunicación “A” 5147 y otro s/ proceso de conocimiento”, sent. del 18/4/11; “Scholorum Nautas SA c/ ENM° Interior y Transporte y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, resol. del 21/5/15, entre muchos otros).

V.- Aclarado lo precedente, es menester delimitar el marco legal aplicable. Al respecto, debe señalarse que la ley 25.675, de Política Ambiental Nacional, establece en el apartado





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

“Participación Ciudadana” que “[t]oda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general” (art. 19).

Asimismo, establece que “[l]as autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente...” (art. 20). También que “[l]a participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (art. 21).

En concordancia a los postulados reseñados, el Reglamento de Reunión de Audiencia Pública (incorporado como anexo I a fojas 242/243) prevé, en lo que aquí interesa, que “[a]tento a que el espacio físico disponible puede resultar limitado, la Comisión determinará la modalidad de participación en función de las condiciones organizativas de la Reunión, pudiendo establecer mecanismos presenciales, virtuales o mixtos, a fin de garantizar su adecuado desarrollo y la mayor participación posible” (art. 3º, 3º párr.).

Además, dispone que “[l]as intervenciones en la Reunión se realizarán oralmente y el tiempo asignado para cada exposición no deberá exceder los cinco (5) minutos. A fin de garantizar la participación federal y que, en el tiempo de la Reunión, puedan expresarse todos los intereses, opiniones y puntos de vista, y en tanto ello se encuentre asegurado, las autoridades de la Comisión podrán limitar el tiempo de las exposiciones, invitando a que se efectúen las presentaciones por escrito que se consideren convenientes” (art. 6º). Por último, establece que “[l]a Presidencia de la H. Cámara de Diputados de la Nación deberá publicar las participaciones y ponencias que tuvieron lugar en la Audiencia Pública” (art. 9º).



VI.- Así las cosas, la verosimilitud del derecho debe entenderse como la posibilidad de que éste exista, más allá del análisis jurídico tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad del accionar cuestionado con el ordenamiento vigente. Ello es así, porque no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido en el principal, extremo que sólo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni es menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que de un estudio prudente —apropiado al estado del trámite— sea dado percibir el derecho invocado por el peticionario.

Por su parte, el peligro en la demora constituye la razón de ser de las medidas cautelares y —a los efectos de su procedencia— surge evidente que no basta el simple temor del solicitante, sino que debe tratarse de hechos apreciables objetivamente, o sea, que surja evidente un perjuicio actual e inminente que pudiera transformar en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión. Ello es así, porque su objeto es evitar un daño irreparable que se originaría en la imposibilidad de que la sentencia sea dictada como corresponde o, más aún, que se tornara su ejecución en ineficaz o de cumplimiento imposible.

VII.- En tal orden de ideas, más allá del examen jurídico, tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad del accionar cuestionado con el ordenamiento legal vigente, lo cierto es que en el supuesto de autos no se advierte, en principio, que se haya logrado acreditar, con el debido sustento, la verosimilitud del derecho invocado.

En este sentido, no se advierte —*en principio*— la ilegalidad invocada por la actora, en tanto el reglamento para las audiencias públicas, establecido con anterioridad a la apertura de las inscripciones, contemplaba que, en atención a las limitaciones de espacio físico, aquellas pudieran desarrollarse bajo una modalidad mixta, combinando instancias presenciales y virtuales, a fin de garantizar la mayor participación posible.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

En igual orden de ideas, tampoco puede soslayarse que la pretensión de garantizar la participación oral de la totalidad de las personas inscriptas (50.000, según apunta la actora en el escrito de inicio), aun considerando el tiempo máximo de cinco (5) minutos por exposición previsto en el reglamento, importaría -en términos prácticos- la necesidad de celebrar audiencias durante un lapso que no se presenta como razonable en este estado del proceso. En efecto, tal hipótesis implicaría la realización de más de 250.000 minutos de exposición, equivalentes a más de 4.000 horas o, considerando jornadas de ocho (8) horas diarias, más de 500 días de audiencia, lo que evidencia, en principio, la imposibilidad material de satisfacer en forma íntegra el alcance pretendido por la parte actora en el marco del procedimiento convocado.

En el mismo sentido, cabe destacar que la propia autoridad convocante ha señalado que la magnitud de inscripciones registradas torna materialmente imposible la exposición oral de la totalidad de los interesados dentro de un plazo razonable, sin afectar el normal desarrollo de la actividad parlamentaria (v. nota de fecha 12/03/2026, agregada al expediente digital), lo que refuerza -al menos en esta instancia preliminar- la razonabilidad de la adopción de criterios organizativos tendientes a garantizar un debate ordenado y efectivo.

Por otro lado, cabe señalar que **el propio Plan de Trabajo de Audiencia Pública sobre Ley de Glaciares prevé que las reuniones convocadas para los días 25 y 26 del corriente mes y año podrán extenderse en caso de que la participación así lo requiera**, lo que pone de manifiesto -al menos en esta etapa preliminar- que el esquema organizativo adoptado contempla mecanismos de adecuación frente a la magnitud de la convocatoria realizada.

Asimismo, de las constancias acompañadas surge que se ha previsto garantizar la participación de representantes de las veinticuatro (24) jurisdicciones del país, circunstancia que evidencia la adopción de criterios orientados a asegurar una participación federal, ordenada y efectiva, lo que, en principio, no resulta



incompatible con los estándares de participación invocados por la parte actora.

Sobre tal base, las consideraciones vertidas precedentemente obstan a que pueda encontrarse verificada la existencia de vicios —de carácter manifiesto, como alegan los accionantes— que tornen manifiestamente arbitraria la convocatoria dispuesta en la forma establecida, más allá del examen que pueda efectuarse en la oportunidad procesal correspondiente sobre las cuestiones que aduce la actora como fundamento de su pretensión.

En efecto, de las circunstancias fácticas relatadas no se advierte —en este estado embrional del proceso— que la demandada hubiera actuado en contra de las disposiciones reglamentarias y legales establecidas en el caso.

No obstante, y atento al estado liminar del proceso, cabe señalar que excede al marco de la presente medida el examen de razonabilidad constitucional que corresponda realizar respecto al grado de reglamentación realizado por la H. Cámara de Diputados en el reglamento de audiencias públicas, en la medida en que ello constituye parte del análisis de fondo que deberá realizarse -en su caso- en la oportunidad de resolverse la cuestión de fondo a iniciarse.

Es decir, en la presente causa sólo se analiza la irrazonabilidad manifiesta, la cual tal como se expuso no luce acreditada —en el escenario actual— del examen de las circunstancias fácticas relatadas y del análisis inicial de la reglamentación y procedimiento aplicable.

Ello es así, en la medida que un examen que supere las consideraciones vertidas excede el estrecho marco de conocimiento precautorio y exigiría —irremediablemente— incursionar en un ámbito de conocimiento ajeno al presente incidente cautelar autónomo, que deberá desentrañarse con plena intervención de la contraria en el marco del proceso principal a iniciarse.

Por esas razones, no lucen probadas, en principio, las bases verosímiles de la pretensión de la parte actora; máxime, cuando





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

la suspensión de un acto legislativo requiere una apreciación estricta de los recaudos en cuestión, habida cuenta del interés público en juego.

VIII.- Por lo demás, no se puede soslayar que si bien es cierto que los dos requisitos exigidos por el art. 230 del CPCCN se hallan relacionados de modo tal que, a mayor peligro en la demora no cabe ser tan exigente en la demostración de la verosimilitud del derecho y viceversa, ello es posible cuando, de existir realmente tal peligro en la demora, se haya probado en forma mínima el derecho invocado; no pudiendo ser concedida la medida cautelar cuando no se ha podido demostrar alguno de los requisitos (cfr. Sala IV, *in re*, “Glusberg, Jorge Benjamín c/ E.N. Secretaría de Cultura Sec. Función Púb. Rsls. 124/98 73/99 s/ amparo ley 16.986”, resol. del 06/07/99, entre muchos otros).

Así las cosas, teniendo en cuenta que el peligro en la demora ha de ser concreto e inminente y no meramente conjetural o hipotético (conf. CCAFED., Sala II, *in re*, “Afip - DGI 30002 y 30003/12 (AG 20) c/LS 4 Radio Continental SA s/medida cautelar AFIP”, resolución del 1/03/12, entre otros) y, en el caso, la reglamentación prevé diferentes formas de participación y su transmisión en vivo y en directo por los canales electrónicos de la demandada, no resulta procedente la tutela pretendida.

Por lo demás, y aunque sea sólo a mayor abundamiento, no se puede soslayar que la pretensión cautelar deducida importa, en los hechos, una injerencia directa del Poder Judicial en el trámite de formación y sanción de las leyes, ámbito que la Constitución Nacional ha reservado de manera exclusiva al Poder Legislativo.

En ese sentido, la jurisprudencia ha sido conteste en señalar que los jueces no deben interferir en el procedimiento parlamentario ni en el desarrollo del debate legislativo, en tanto ello integra la esfera propia de otro poder del Estado y se encuentra regido por reglas de funcionamiento internas adoptadas a tal efecto.

Adoptar una medida como la pretendida implicaría vulnerar el principio de división de poderes; máxime, cuando se trata



de actos propios del procedimiento de formación de una ley, en principio considerados ajenos al control judicial en esta etapa preliminar, salvo supuestos de palmaria arbitrariedad e ilegitimidad que no se configuran en el presente caso.

IX.- Por último, también corresponde rechazar el pedido de designación de un veedor judicial, toda vez que dicho pedido se sustenta en la posible comisión de hipotéticas irregularidades durante las audiencias públicas a realizarse en el seno del Congreso de la Nación, durante el debate parlamentario de una norma, cuestión que soslaya la presunción de legitimidad y la fuerza ejecutoria que caracteriza el actuar de los poderes del Estado (conf. Sala I, in re: "García Carlos Alberto c/ EN-AFIP y Otro s/ Proceso de Conocimiento", del 26/06/20 y Sala II, in rebus: "Sauma S.R.L. -inc. med. c/ AFIP (DGI) marzo 96 s/ D.G.I.", del 21/06/01 y, "Repsol Butano SA c/ENPEN- Ley n° 26741- Decretos n° 530 557 y 732/2012 s/ proceso de conocimiento", del 04/04/12), así como el principio de división de poderes por el cual el Poder Judicial está compelido a mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (CSJN, causa n° CIV 021175/2022/CS001, "K., D. V. Y OTROS s/INFORMACION SUMARIA", del 12/03/2026).

X.- Sobre la base de todo lo anterior, cabe concluir que, en el caso, no se han configurado los presupuestos necesarios para la concesión de la medida cautelar autónoma pretendida y que las cuestiones planteadas requieren —evidentemente— un estudio más profundo del que aquél autoriza y demandan una mayor amplitud de debate y prueba.

Por las razones expuestas, **RESUELVO:** Rechazar la medida cautelar solicitada.-

Regístrese, notifíquese y —oportunamente— archívese.-

ENRIQUE V. LAVIE PICO
JUEZ FEDERAL (PRS)

